

DIREITO DE REUNIÃO E O USO DE VIAS PÚBLICAS

Marcelo Cortez Ramos de Paula

1º Tenente do Comando de Policiamento de Trânsito da Polícia Militar
do Estado de São Paulo e Bacharel em Direito pela
Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo.

1 - Introdução

A Constituição Federal de 1988 ficou conhecida entre nós como “Constituição Cidadã”, na medida em que trouxe em seu bojo um repertório imenso de direitos e garantias individuais, muitos deles já consagrados em textos constitucionais anteriores - mas ampliados em seu alcance - outros inovadores do direito pátrio, como o *Habeas Data* e o Mandado de Injunção.

Essa *hipertrofia* de direitos e garantias individuais que caracteriza a Carta Magna vigente não trouxe só vantagens, como seria de se esperar. A despeito da regra de que as disposições referentes aos direitos e garantias têm aplicação plena e imediata (Constituição Federal, art. 5º, § 1º), a falta de legislação infra constitucional adequada causa, ainda hoje, a ineficácia de determinadas disposições constitucionais que dão fundamento a direitos ou a garantias básicas do cidadão. Assim, convivemos com situações absurdas e contraditórias, para dizer o mínimo, como a do instituto do Mandado de Injunção, cujo objetivo é exatamente o de “*conferir imediata aplicabilidade à norma constitucional portadora de direitos e prerrogativas, inerte em virtude de ausência de regulamentação*”¹, ele mesmo à espera de regulamentação e, via de conseqüência, de pouca ou nenhuma utilidade.

Por outro lado, direitos há que, seja também por falta de regulamentação, seja por falta de *costume* quanto à sua prática, acabam possuindo limites muito mais abrangentes do que aqueles que inspiraram o legislador a adotá-los. E isso é igualmente danoso, na medida em que todos os direitos, quaisquer deles, precisam de limites ao seu exercício, sob pena de causarem a inviabilidade do sistema no qual estão inseridos.

Entre estes últimos podemos, com certeza, incluir o direito de reunião que, apesar de ter estado presente a quase todas as nossas constituições, ganhou contornos novos na recente carta, os quais não foram ainda de todo assimilados por nós, o que tem acarretado abuso no seu exercício, de um lado, e de outro lado, certo despreparo das autoridades constituídas em impedir esse abuso e, assim, em garantir outros direitos que foram frustrados pela exagerada expansão daquele.

¹ Silva, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo, 10ª ed., São Paulo, Malheiros, 1994, p.426 e 427.

Por tudo isso, a intenção deste estudo é a de lançar novas luzes sobre o assunto, procurando discutir com mais profundidade aspectos do exercício do direito de reunião geralmente não discutidos pela doutrina e jurisprudência, especialmente o que diz respeito ao uso indiscriminado das vias públicas, pois esta é a faceta do problema que fala mais de perto ao policiamento de trânsito, área de atuação da Polícia Militar em que exerço minhas funções há quase cinco anos.

Para tanto, inicio traçando um breve histórico desse que é um dos direitos cujo gozo os povos modernos experimentam há mais tempo cuja origem talvez repouse na origem da própria democracia, obviamente não com o *status* de direito individual (até porque não se tinha ainda esta noção); mas como parte do exercício daquele que viria a ser o regime de governo adotado por quase todos os povos civilizados. Seguindo-se ao histórico, procurei definir a natureza e os elementos do direito de reunião e, por fim, terá lugar a discussão acerca do problema central que propus deslindar, ou seja, é lícito o uso indiscriminado de vias públicas para o exercício de tal direito?

2 - Direito de reunião - um breve histórico

Não é objetivo deste trabalho, como já ressaltéi, esgotar o tema *direito de reunião*, o que, por óbvio, não seria possível numa análise que se pretende rápida e voltada apenas a um aspecto do direito de reunião, que é a ocupação das vias públicas quando de seu exercício. Assim, ao fazer uma análise da história do tema, procurei ressaltar apenas os aspectos necessários à análise do enfoque principal do trabalho.

Como anotado retro, a origem remota do direito de reunião guarda relação, certamente, com as origens da própria democracia. É evidente que então não havia falar-se *em direito de reunião* como direito fundamental, mesmo porque inexistente, à época, essa noção. Mas os povos que primeiro experimentaram o regime democrático tiveram também oportunidade de fruir aquele direito, ainda que de forma inconsciente. A respeito, informa Mozart da Gama que “*O Senado Romano era, na antiga Roma, mais uma assembléia consultiva que um poder legislativo.*

*Reunia-se, apenas, quando os cônsules, os pretores ou os tribunas o convocaram. A ele competia, tão somente, a aprovação das leis, votadas pelos cidadãos romanos nos comícios. Era este, assim, o processo de manifestação da opinião do povo de Roma. Eram espécies de assembléias populares, em que os cidadãos da antiga capital do mundo decidiam os problemas de sua vida política e administrativa (...) O significado que, modernamente, se atribui à palavra **comício** deriva do comício por tribos, mas hoje o vocábulo se aplica quase que exclusivamente às reuniões a céu aberto, com fins quase exclusivamente políticos”*(sic) (grifo do autor).²

Já nos tempos atuais, o texto legal que, pela primeira vez, previu expressamente o di-

² Gama, Mozart da. Os Direitos do Homem na Constituição, tomo I, 1ª ed., Rio de Janeiro, Guanabara, 1937, p.133-135.

reito de reunião foi a *Declaração de Pensilvânia*, de 1776, que em seu artigo 16 trazia: “O povo tem o direito de se reunir, de deliberar o bem comum, de dar instruções a seus representantes e de solicitar à legislatura, por meio de mensagens, de petições ou de representações, a emenda dos erros que considere por ela praticados”.³ O texto supra expressa com inegável clareza a importância do direito de reunião para os cidadãos já à época pré independência americana, abrangendo quase que a totalidade dos atos de sua vida política.

Seguindo-se a ela veio a *Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão*, editada na França em 1789, que, embora não de forma explícita, também consagrou o direito de reunião, conforme assevera Deguit em seu *Manual de Direito Constitucional*: “L’art. 11 de la Déclaration des droits de 1789 consacre implicitamente, mais d’une manière certaine le principe de la liberté de réunion. ‘La libre commutation des pensées et des opinions est un des droits les plus précieux de l’homme: tout citoyen peut donc parler... librement sauf à répondre de l’abus de cette liberté dans les cas déterminés par la loi” (grifo do autor).⁴ e⁵

Ainda na França, a Constituição de 1791 foi mais expressa ao declarar: “La constitution garantit, comme droits naturels et civils..., la liberté aux citoyens de s’assembler paisiblement et sans armes, en satisfaisant aux lois de police...” (tit. I, § 2).⁶ e⁷

Voltando aos Estados Unidos, após a Emenda Constitucional n.º 1, prosperou, em meio à doutrina, a idéia que considerava o direito de reunião um desdobramento do direito de opinião, como ensina Alcino Pinto Falcão-. “... tanto assim que a respectiva Corte Suprema, em julgado de 1876, o afirmou: ‘A verdadeira idéia de governo na forma republicana implica no direito de se reunirem pacificamente os cidadãos para se consultarem sobre os negócios públicos e requererem reparação de agravos’” (sic).⁸

Finalmente, é indispensável ressaltar como contribuição à cristalização do direito de reunião entre os povos, a *Declaração Universal dos Direitos do Homem*, de 1948, que, em seu art. XX consagra expressamente a liberdade de reunião pacífica, assim como a de associação.

No Brasil, embora nossa primeira Constituição fosse omissa a respeito, essa omissão foi, segundo João Barbalho, citado por José Cretella Júnior, “compensada com textos de lei ordinárias, reconhecendo o **direito de reunião** com desdobramento natural da liber-

³ Cunha, Fernando Whitaker da et al. Comentários à Constituição, 1ª ed., Rio de Janeiro, Freitas Bastos, 1990, p.207.

⁴ Deguit, Leon. Manuel de droit Constitutionnel, 1ª ed., Paris, 1907, p.556-557.

⁵ N.a.: O art. 11 da Declaração de Direitos de 1789 consagra implicitamente, mas com certeza, o princípio da liberdade de reunião. A livre expressão de idéias e de opiniões é um dos direitos mais preciosos do homem: todo cidadão pode falar livremente, mas responde pelos excessos nos casos previstos em lei.

⁶ Deguit, Leon. Op. cit., p.557.

⁷ N.a.: A Constituição garante como direitos naturais e civis, entre outros, a liberdade dos cidadãos de se reunirem pacificamente e sem armas, obedecidas as restrições legais.

⁸ Cunha, Fernando Whitaker da et al. Op. cit., p.208.

dade individual (Lei de 20 de outubro de 1823, Código Criminal do Império, de 16 de dezembro de 1830, parte IV, cap. II, os Avisos de 3 de outubro de 1831, de 2 de janeiro de 1832... “ (grifos do autor).⁹

Já a Constituição de 1891 estabeleceu em seu art. 72, § 8.º: “*A todos é lícito associarem-se e se reunirem livremente e sem armas, não podendo intervir a polícia, senão para manter a ordem pública* “. O texto da Carta de 1934, a par de desvincular, com acerto, o direito de reunião do de associação, introduziu a possibilidade de que a autoridade pudesse estabelecer o local para reunião, *ex vi legis* do art. 113, n.º 11 - “*A todos é lícito se reunirem sem armas, não podendo intervir a autoridade senão para assegurar ou restabelecer a ordem pública. Com esse fim, poderá designar local onde a reunião se deva realizar, contato que isso não a impossibilite ou fruste* “.

Assim, notava-se já uma restrição ao direito de reunião, que iria culminar com a Carta de 1937 que, em pleno Estado Novo, mostrou o significado dos *novos tempos*: *Todos têm direito de se reunir pacificamente e sem armas. As reuniões a céu aberto podem ser submetidas à formalidade de declaração, podendo ser interditas em caso de perigo imediato para a segurança* “. O mesmo texto, em linhas gerais, repetiu-se na Constituição de 1946, exceto pela substituição do termo *segurança pública* por *ordem pública*.

Veio então a Constituição de 1967, que em seu art. 153, § 27 rezava: “*Todos podem reunir-se sem armas, não intervindo a autoridade senão para manter a ordem. A lei poderá determinar os casos em que será necessária a comunicação prévia à autoridade bem como a designação, por esta, do local de reunião* “.

E, finalmente, chegamos ao texto da atual Constituição, considerado por Alcino Pinto Falcão como o mais liberal quanto ao reconhecimento de direito de reunião. De fato, subtraiu-se a possibilidade de que a autoridade designasse o local para a realização da reunião bem como retirou-se também do texto a cláusula permissiva segundo a qual a polícia só poderia intervir para manter (assegurar, restabelecer dependendo do texto das constituições anteriores) a ordem pública (ou a segurança pública ou, simplesmente, a ordem). É obvio que, quanto à intervenção da polícia, não será a falta dessa consideração no texto constitucional que a impedirá de agir em caso de risco à ordem pública, como se verá mais detidamente adiante.

Certo é que, desde a sua não tão distante origem em solo pátrio, até os nossos dias, o direito de reunião, malgrado estivesse sempre garantido constitucionalmente, sofreu contratempos vários, chegando mesmo, durante o período do chamado regime militar, a ser uma distante lembrança na mente do povo brasileiro. Nos dias de hoje podemos dizer que o *direito* não é apenas retórico, mas se verifica na prática do dia-a-dia de qualquer cidade brasileira; ao contrário, assistimos hoje, como já afirmei, a uma extrapolação no exercício desse direito, muitas vezes em detrimento de direitos outros alheios.

⁹ Cretella Júnior, José. Comentários à Constituição Brasileira de 1988, vol. 1, 3ª ed., Rio de Janeiro, Forense Universitária, 1992, p.289.

3 - Direito de Reunião - Natureza e Elementos

3. 1. - Natureza

Definir a natureza de ser de uma coisa é definir sua essência, sua razão de ser. No dizer de De Plácido e Silva, “A natureza da coisa, pois, põe em evidência sua própria essência ou substância, que dela **não se separa**, sem que a modifique ou a mostre diferente ou sem os atributos, que são o seu caráter(...)” (grifos do autor).¹⁰

No que toca ao direito de reunião, sua natureza já se contém em sua definição. É, pois, um direito; mas não um simples direito, mas um direito fundamental. Ao referir-se a direitos fundamentais, preferindo essa denominação a tantas outras criadas pela doutrina ao longo dos tempos (direitos naturais, direitos humanos, direitos do homem, direitos individuais, direitos públicos subjetivos, liberdades fundamentais, liberdades públicas), José Afonso da Silva observa que “Direitos fundamentais do homem constitui a expressão mais adequada a este estudo, porque, além de referir-se a princípios que resumem a concepção do mundo e informam a ideologia política de cada ordenamento jurídico, é reservada para designar, **no nível do direito positivo**, aquelas prerrogativas e instituições que ele concretiza em garantias de uma convivência digna, livre e igual de todas as pessoas. No qualificativo **fundamentais** acha-se a indicação de que se trata de situações jurídicas sem as quais a pessoa humana não se realiza, não convive e, às vezes, nem sobrevive (...)” (grifos do autor).¹¹

Proseguindo na determinação da natureza do direito de reunião, cabe agora estabelecer se se trata de direito individual ou coletivo, respeitando a sistemática imposta pela Constituição, mas que ela mesma não respeita, ao não definir precisamente a qual categoria pertence cada um dos direitos enumerados, tarefa que vem sendo desempenhada pela doutrina que, aliás, não é uniforme a esse respeito.

Celso Ribeiro Bastos considera-o direito individual¹², assim como José Cretella Júnior.¹³ Já para Alcino Pinto Falcão, escudado na doutrina alemã, trata-se de direito coletivo.¹⁴ José Afonso da Silva, de outro lado, entende ser o direito de reunião um *direito individual de expressão coletiva*.¹⁵

De fato, a razão está com este último. O direito de reunião é sim direito individual, tanto que o não atendimento de um dos requisitos para a sua configuração por um ou por vários dos manifestantes (como, por exemplo, estar portando arma), não elide o direito de todos, mas apenas daqueles que incidiram nas condutas vedadas.¹⁶ Entretanto, não se mate-

¹⁰ Silva, De Plácido e. Vocabulário jurídico, vol. 1, 11ª ed., Rio de Janeiro, Forense, 1991.

¹¹ Silva, José Afonso da. Op. cit., p. 176 e 177.

¹² Bastos, Celso Ribeiro. Comentários à Constituição do Brasil, vol.2, São Paulo, Saraiva, 1988-1989, p. 92.

¹³ Cretella Jr., José. Op. cit., p. 289.

¹⁴ Cunha, Fernando Whitaker da et al. Op. cit., p. 211.

¹⁵ Silva, José Afonso da. Op. cit., p. 192.

¹⁶ Cf. Miranda, Pontes de. Comentários à Constituição de 1967, tomo IV, 1ª ed., Revista dos Tribunais, 1968, p. 565-566.

realiza por intermédio de um indivíduo ou mesmo de poucos; é da sua natureza a expressão coletiva, vale dizer, não se concebe o exercício do direito de reunião por uma só pessoa, por um só indivíduo. Assim, é direito individual de expressão coletiva, como bem definiu José Afonso da Silva.

Cabe assinalar que o legislador constituinte pátrio não estabeleceu critério seguro para a distinção entre direitos individuais e coletivos até porque se trata de expressões equívocas, que assumiram, ao longo da evolução doutrinária, significados diversos.

Inicialmente, a adoção do termo *individual* pareceu traduzir o antagonismo ao absolutismo que caracterizava o período que antecedeu à consagração desses direitos. Assim, seria uma liberdade contra o Estado, do indivíduo e, por isso, individual. Direito individual, portanto, em contraposição a direito do Estado. Não se pretendeu, assim, de início, denominá-lo individual no sentido de ser direito de uma só pessoa, ou mais propriamente, direito que se frui individualmente, isoladamente.

O termo *coletivo*, por sua vez, surgiu como expressão de uma nova dimensão dos direitos fundamentais: era necessário garantir direitos de cunho social cuja utilidade não se exaurisse no indivíduo mas, tendo ele como destinatário, transcendesse a sua pessoa e atingisse todo um corpo social. Coletivo, então, não está a significar o direito que se frui em grupo, ou somente pelo grupo.

Assim, quanto ao direito de reunião, pode-se dizer que, do ponto de vista da estrutura constitucional e da evolução dos direitos fundamentais, é um direito coletivo; já do ponto de vista do titular do direito, é individual, vale dizer, seu gozo é divisível, sobre só conceber-se numa coletividade.

Assente que se trata de direito individual de expressão coletiva, impõe-se questionar: qual é o seu destinatário ?

Embora a sua origem e natureza conduzam ao entendimento de que se trata de um direito de índole política - em que pese não pertencer ao capítulo a eles reservados em nossa estrutura constitucional - e, assim, só acessível aos cidadãos, aos eleitores, isso não é verdadeiro. Destinatário dele são todos os indivíduos. Nesse sentido, assim manifestou-se Thomas McIntyre Cooley em sua obra *Princípios gerais de direito constitucional dos Estados Unidos da América do Norte*, *ipsis littere*: “(...) Na verdade, por estas e por outras funções semelhantes, os eleitores, ainda que em pequena minoria, comparados a imensa massa de, comunhão, contudo procedem por todos, e como que no momento, são os representantes da soberania, considerados e fallados como povo soberano. Mas em todas as enumerações e em todas as garantias dos direitos, entende-se extensivas ao povo inteiro, porque os direitos de todos são iguaes, devendo todos serem igualmente protegidos. N^oeste caso, portanto, o direito de reunião certamente reserva-se a todo o mundo, e não sómente aos eleitores, ou a uma só ou a várias classes do povo” (*sic*).¹⁷

A despeito de tratar-se de posicionamento resultante de sistema diverso do nosso, não

¹⁷ Cooley, Thomas McIntyre. *Princípios gerais de direito constitucional dos Estados Unidos da América do Norte*. Trad. de Alcides Cruz, 2^a ed., *Revista dos Tribunais*, São Paulo, 1982, p. 233.

se discute a sua adequação ao direito constitucional pátrio vigente. Aliás, diferente não poderia ser, porquanto é direito enquadrado no capítulo *Dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos*, que inicia proclamando a igualdade de todos perante a lei e a garantia, a brasileiros residentes no país, da inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade. E o direito de reunião nada mais é do que uma forma de expressão do direito à liberdade.

3.2. Elementos

Quanto aos elementos do direito de reunião destaca-se, na doutrina, a enumeração de Celso Ribeiro Bastos, reportando-se a Jean Rivero.¹⁸

O primeiro elemento é a pluralidade de participantes. Com efeito, não há falar-se em reunião de uma pessoa. Segundo Pontes de Miranda, reunião “*é a aproximação - especialmente considerada - de algumas ou muitas pessoas com o fim de informar-se de esclarecer e de adotar opinião (deliberar, ainda que só no foro íntimo)*” (grifo do autor).¹⁹

Outro elemento é o tempo. A reunião é temporária, sua duração é limitada, distinguindo-se, nesse ponto, de maneira marcante, da associação, que é permanente.

A finalidade é o seu terceiro elemento. De fato, a reunião caracteriza-se também por existir entre os seus participantes um objetivo comum, que é, por assim dizer, a sua finalidade. Ainda que não se possa dizer, no rigor do termo, que se trata de uma organização, pois para tanto exige-se acerto prévio entre os membros, o que nem sempre se verifica, a reunião também não se confunde, de outro lado, com os agrupamentos instantâneos e ocasionais, que se formam tão-só em razão de motivos que não têm o condão de estabelecer o grau de integração que caracteriza a reunião, como, por exemplo, a mera curiosidade em torno de um fato qualquer²⁰ ou a intenção de se alimentar ou divertir-se, num bar ou restaurante.²¹

A propósito, descabida a tentativa, de alguns, de buscar albergar espetáculos públicos ou até privados, mas que têm lugar em áreas públicas, tais como shows, desfiles de blocos carnavalescos, *micaretas etc.*, sob o manto protetor do direito de reunião; pois neles o propósito é diverso daquele que orienta e no qual se fundamenta o direito de reunião, qual seja a liberdade de expressão e a participação na determinação dos rumos políticos de uma nação, essências de qualquer regime democrático e pluralista. Ainda mais quando essa tentativa esconde objetivos escusos, como o de se eximir das responsabilidades que tocam aos promotores de espetáculos públicos. Recorro novamente a Thomas McIntyre Cooley, para quem “*é certamente importante o direito de reunião porque se pôde usar d’elle para fins religiosos, sociaes, industriaes e políticos; mas sem dúvida, o que se tem em vista, ao*

¹⁸ Bastos, Celso Ribeiro. Op. cit., p.91.

¹⁹ Miranda, Pontes de. Op. cit., p.557 e 558.

²⁰ Cf. da Silva, José Afonso, Op. cit., p. 256.

²¹ Cf. Bastos, Celso Ribeiro, Op. cit., p. 91.

²² Cooley, Thomas McIntyre, Op. cit., p. 233 e 234.

*adoptar-se a emenda, foi o seu valor político” (sic).*²²

Celso Ribeiro Bastos cita ainda o elemento lugar, ocasião em que afirma não ser possível o exercício do direito de reunião no meio de via pública. Por se tratar essa questão do cerne deste trabalho, reservarei sua análise para mais adiante, no próximo tópico, num contexto mais amplo.

4 - Limitações ao direito de reunião

Como já anotado retro, a doutrina hoje em dia é bastante cuidadosa ao tratar deste assunto, o que faz com um certo *temor reverencial*, muito provavelmente em face das circunstâncias todas que cercaram o processo de elaboração e discussão da nova Carta e, especialmente, em razão de se tratar de uma constituição elaborada após um longo período de restrição aos direitos fundamentais. De fato, o teor do inciso XVI do artigo 5.º da CF de 88, dada à sua objetividade e principalmente, dada à explicitação de que o exercício do direito de reunião *independe* de autorização, parecem dar ares de intangibilidade ao referido direito fundamental. José Afonso da Silva chega mesmo a afirmar que “(...) *Nem se autoriza mais a autoridade intervir para manter a ordem, o que era utilizado para dificultar o exercício da liberdade de reunião e até para o exercício do arbítrio de autoridade (sic)(...)Há, agora, apenas uma limitação: que a reunião seja sem armas;(...)*(grifo do autor).²³

Sem embargo da compreensão que tenho a respeito das intenções do legislador constituinte, no sentido de dar aos direitos fundamentais uma dimensão mais ampla, intenção essa coroada de êxito, uma análise mais detida da questão, não apenas de maneira isolada, mas, principalmente, levando-se em conta os vários aspectos que a permeiam, demonstra o desacerto de afirmações como as supra reproduzidas. Diria que expressam com acentuada eloquência o excesso de *deslumbre* a que me referi no início deste texto, emprestando a determinados dispositivos constitucionais dimensão mais ampla do que se pretendeu ao inscrevê-los em nossa ordem jurídica, sem se aperceber que, com isso, direitos e garantias outros são atropelados.

Pois bem, quais são, então, os limites ao direito de reunião? A resposta à questão passa necessariamente, pela análise do dispositivo constitucional que o garante. Impõe-se, sobretudo, determinar as exigências que o legislador constitucional inscreveu como condicionantes ao exercício do direito de reunião. Cretella, para quem o direito de reunião é direito público subjetivo, usa o termo genérico *proibições* quando trata dessas exigências. Pontes de Miranda fala em *pressupostos objetivos, e subjetivos*. Alcino Pinto Falcão usa simplesmente *limitações*; Pinto Ferreira, *requisitos*. Como se vê, a doutrina não é unânime nem ao denominar as exigências para o legítimo exercício do direito de reunião, nem tampouco ao enumerá-las.

Creio importar mais definir o rol dessas exigências do que aqui discutir qual melhor

²³ *Silva, José Afonso da. Op. cit., p.257.*

termo expressa, com exatidão, a sua natureza. Apenas para sistematizar a enumeração, adoto o termo *requisito*. Dispõe o texto constitucional vigente.

“XVI - todos podem reunir-se **pacíficamente, sem armas, em locais abertos ao público, independentemente de autorização, desde que não frustrem outra reunião anteriormente convocada para o mesmo local, sendo apenas exigido prévio aviso, à autoridade competente**”.

O primeiro requisito é que seja a reunião pacífica. O vocábulo *pacífico*, no dizer de De Plácido e Silva, “*Quer exprimir a ausência de qualquer perturbação ou intranqüilidade (grifo do autor)*”²⁴, e foi também usado pelo legislador constituinte de 1937 ao estabelecer o direito de reunião. Assim, embora o texto atual tenha abandonado as remissões expressas à ordem pública, ou ainda à segurança pública, incorre em erro quem afirma que nenhuma menção, ainda que implícita, foi feita à ordem pública. Isso porque o vocábulo *pacífico* cujo significado, já vimos, é tranqüilo, mantém estreita ligação com o termo ordem pública.

Segundo Luis Rolland, Professor de Direito Público Geral da Universidade de Paris, citado pelo eminente Desembargador e Professor Álvaro Lazzarini, “*a polícia tem por objeto assegurar a boa ordem, isto é, a tranqüilidade pública, a segurança pública, a salubridade pública(...)*. Ainda recorrendo a Álvaro Lazzarini, encontra-se a lição de Vedel, que afirma: “*A noção de ordem pública é básica em direito administrativo, sendo constituída por um mínimo de condições essenciais a uma vida social conveniente. A segurança dos bens e das pessoas, a salubridade e a tranqüilidade formam-lhe o fundamento (...)* (grifei).”²⁵

Esse posicionamento encontra eco em boa parte dos doutrinadores pátrios. Senão, vejamos. Na obra *Breves Anotações à Constituição de 1988*, da Fundação Prefeito Faria Lima - Centro de Estudos em Administração Municipal (CEPAM), encontra-se *in verbis*: “*Importante frisar que não basta seja a reunião levada a efeito sem o uso de armas; deverá também ter fins pacíficos, de modo a não perturbar a ordem pública nem ferir o interesse coletivo*” (grifei)²⁶.

Outro não foi o posicionamento do Departamento de Assessoria Tributária e Empresarial da Price Waterhouse, segundo o qual “*Para atender à norma supra, não basta a reunião sem armas. Essa deve ser, ainda, feita com fins pacíficos, de forma a não perturbar a ordem pública e a não ferir o interesse coletivo (...)* (grifei).”²⁷

Esse também é o sentir de José Cretella Júnior, para quem “*Mesmo ‘sem armas’, a*

²⁴ Silva, De Plácido e. Vocabulário Jurídico, v. III, 1ª ed., Rio de Janeiro, Forense, 1989, verbete “pacífico”, p.299.

²⁵ Lazzarini, Álvaro et alli. Direito Administrativo da Ordem Pública. 2ª ed., Rio de Janeiro, Forense, 1987, p. 10 e 11.

²⁶ Fundação Prefeito Faria Lima – Centro de Estudos e Pesquisas em Administração Municipal. Breves Anotações à Constituição de 1988. São Paulo, Atlas, 1990, p. 36.

²⁷ Price Waterhouse – Departamento de Assessoria Tributária e Empresarial. A Constituição do Brasil de 1988 comparada com a Constituição de 1967 e comentada. São Paulo, Price Waterhouse, 1989.

²⁸ Cretella Júnior, José, Op. Cit., p. 289.

reunião com intuítos **não pacíficos** constitui ameaça à ordem pública, sendo, pois, ilegítima “ (grifo do autor).²⁸

Destarte, creio não haver dúvida quanto ao significado do termo *pacífico* que, em última análise, expressa *sob o domínio da tranqüilidade*, que, viu-se, é elemento da ordem pública. Desse modo, pode-se concluir que pacífico é o estado em que a ordem pública encontra-se intocada, mormente em seu aspecto tranqüilidade.

A ausência de armas é o segundo requisito. Constitui arma qualquer objeto capaz de aumentar a potencialidade ofensiva ou defensiva de alguém. Entretanto, conforme nos assevera Celso Ribeiro Bastos, “*A doutrina parece ver com certa tolerância a utilização de armas meramente defensivas, como escudos e máscaras(..)*” e prossegue, estabelecendo um liame entre a inexistência de armas e o caráter pacífico da reunião “*(...) É lógico que o caráter destas armas, insuscetíveis de, por si mesmas, produzirem agressão, não pode, em consequência, criar a ruptura daquele clima pacífico que a Constituição exige.*”²⁹

Claro está que o legislador, ao proibir a existência de armas em reuniões, quis reforçar o caráter pacífico que deve ser o seu traço. Daí a propriedade da relação estabelecida, Destarte, a presença de armas meramente defensivas, bem como de objetos que só acidentalmente constituem-se armas, como guarda-chuvas, bengalas, muletas e outros objetos mais, só estaria a contrariar o texto constitucional se associada a situações outras que provoquem a quebra do estado pacífico da reunião.

Outra observação se impõe quanto a esse requisito. Firmado que o direito de reunião é direito individual de expressão coletiva, o porte de arma por um ou alguns indivíduos que se reúnem não afasta o direito de todos os demais, senão o de cada um dos que portam armas. Essa é a exegese mais justa e que melhor se adapta ao espírito do dispositivo, que é, fundamentalmente, o de resguardar a liberdade de expressão. Se, de forma indistinta, o direito de reunião de todos se visse frustrado em face do não atendimento de determinado requisito por alguns poucos, evidente seria o abuso, por ausência de justa causa. Estar-se-ia estendendo consequências jurídicas gravosas a quem a elas não deu causa.

Porém, se as circunstâncias evidenciassem que, a despeito de haver armas nas mãos apenas de alguns poucos, o *animus belli* estivesse presente no espírito de todos, ou mais propriamente, no espírito da coletividade, impor-se-ia a dissolução da reunião. Nesse caso, é como se todos portassem armas. Ademais, caracterizada já estaria a inexistência de clima pacífico para a reunião, o que, por si só, já autoriza a sua dissolução.

O terceiro requisito é *não frustrar outra reunião anteriormente convocada para o mesmo local*, por razões muito claras: visa estabelecer um mínimo de ordem e organização, essenciais para a própria subsistência do direito. Nesse sentido, Alcino Pinto Falcão afirma “*A ressalva da parte final do inciso corresponde a uma evidente exigência da ordem pública, evitando conflitos com opositores e garantindo o direito de quem primeiro quis exercitar o direito.*”³⁰

²⁹ Bastos, Celso Ribeiro et alli, Op. cit., p.92.

³⁰ Falcão, Alcino Pinto, Op. cit., p. 207.

Por fim, o dispositivo constitucional garantidor do direito de reunião refere-se ainda ao *prévio aviso à autoridade competente*. Estaria fixando mais um requisito, vale dizer, a ausência de prévio aviso, por si só, afastaria o direito de reunião? Entendo que não. Enquanto as situações anteriores (reunião sem armas, pacífica e de forma a não frustrar outra marcada antes para o mesmo local) dizem respeito à própria natureza do direito, constituindo mesmo a sua essência, o prévio aviso à autoridade competente é exigência secundária cuja inobservância não ataca frontalmente os fundamentos do direito, que se mantém intacto.

A exigência do prévio aviso tem por escopo marcar o momento em que nasce, para aquele que primeiro avisou à autoridade, o direito de preferência para a realização da reunião; destina-se também a permitir que a autoridade competente promova as medidas necessárias ao bom andamento da reunião (regularizar o trânsito, prevenir manifestações em sentido contrário etc.).³¹ Assim, a despeito de não se ter observado a exigência de prévio aviso, se a reunião estiver a ocorrer pacificamente, sem prejuízo a outra marcada antecipadamente para aquele local, de nenhuma utilidade o prévio aviso à autoridade competente, do que se infere não se tratar de exigência fundamental, vale dizer, de requisito. Assim entende também Canotilho, citado por Celso Ribeiro Bastos.³²

Pois bem, não há mais nenhum requisito, nenhuma exigência, nenhuma limitação? Impõe-se responder negativamente. Para tanto recorro à lição de Canotilho acerca do âmbito de proteção dos direitos, para quem *“Só deve falar-se de restrição de direitos, liberdades e garantias depois de conhecermos o âmbito de protecção das normas constitucionais consagradoras desses direitos. (...) Exs.: (i) perante uma lei eventualmente restritiva da liberdade de profissão (cfr. art. 47.º) é necessário delimitar o âmbito de protecção da norma consagradora desta liberdade, e, através deste procedimento delimitador, concluir que os bens protegidos por essa norma abrangem apenas as actividades lícitas (mesmo se elas forem económica, social e culturalmente neutras ou irrelevantes), ficando fora do âmbito de protecção as actividades ilícitas (‘passador de droga’, ‘prostituição’, contrabandista’); (ii) o procedimento determinador do âmbito de protecção do direito de reunião (cfr. art. 45.º) deve ter em conta a existência de limites estabelecidos pela própria lei fundamental (‘reunião pacífica e sem armas’). Conseqüentemente, uma lei proibitiva do ‘contrabando’ ou da prostituição não é uma verdadeira lei restritiva da liberdade de profissão, pois o âmbito desta não se estende a actividades criminosas ou ilícitas; do mesmo modo, uma lei proibitiva de reuniões armadas não é, em rigor, uma lei restritiva do direito de reunião, pois é a constituição a estabelecer expressamente como elemento constitutivo do ‘*Tatbestand*’³³ do direito de reunião a sua natureza pacífica “(grifo do autor)³⁴.*

³¹ Cf. Bastos, Celso Ribeiro et alli, Op. cit., p. 92.

³² Idem, ibidem.

³³ N.a.: Pressupostos de fato.

³⁴ Canotilho, José Joaquim Gomes. Direito Constitucional, 6ª ed. rev., Coimbra, Livraria Almedina, 1993, p.602 e 603.

Prosseguindo em sua doutrina, o ilustre constitucionalista português afirma que há três tipos de restrições, quais sejam aquelas estabelecidas pela própria norma constitucional consagrada do direito, aquelas estabelecidas por lei, mediante autorização expressa da constituição e aquelas decorrentes do que chama de “*limites imanentes ou implícitos*”, que são *limites constitucionais não escritos cuja existência é postulada pela necessidade de resolução de conflitos de direitos*.³⁵

Mas o que seriam estes *limites imanentes implícitos*? Nada mais são que as fronteiras do âmbito de eficácia de uma norma consagrada de um direito, resultado de uma interpretação sistêmica do texto constitucional, em que esse direito seja analisado em confronto com todos os demais direitos e garantias fixados pela constituição, de molde a harmonizá-los e evitar que o âmbito de proteção de um não invada o âmbito de proteção de um outro ou de vários, muitas vezes até implicando a ineficácia de um em detrimento da extra-eficácia de outro.

É na exemplificação da atuação dos chamados *limites imanentes*, que percebemos efetivamente a importância desta teoria para os fins deste estudo; que sentimos e testemunhamos a concreta eficácia dos limites não escritos. No dizer de Canotilho, “O direito garantido por uma norma constitucional como direito, liberdade ou garantia ‘insusceptível de restrições’ é mesmo, **prima facie**, um direito sem reserva de restrições. Todavia, **a posteriori**, através do jogo de ‘argumento e contra-argumento’, da ponderação de princípios jurídico constitucionais, pode chegar-se à necessidade de uma **otimização** racional, controlável, adequada e contextual, de várias constelações de princípios jurídico-constitucionais. (...) O pintor que coloca o seu cavalete de pintura num cruzamento de trânsito particularmente intenso tem, **prima facie**, o direito de criação artísticas mas, **a posteriori**, a ponderação de outros bens, a começar pela vida e integridade física do próprio pintor e a acabar noutros direitos como o exercício da actividade profissional dos outros cidadãos, do abastecimento de bens necessários à ‘existência’ dos indivíduos, levará a impedir que aquele direito se transforme, naquelas circunstâncias, num direito definitivo”.³⁶

Assim também quanto ao direito de reunião. Como já se viu, o texto constitucional vigente pareceu dar a esse direito caráter de intocabilidade, causando a impressão de que seria ele insusceptível de sofrer qualquer tipo de limitação, impressão essa que influenciou a todos, inclusive grande parte da doutrina.

O resultado disso traduziu-se em toda sorte de ofensas à ordem pública por parte de pessoas que estavam distantes de exercer aquilo que aqui foi caracterizado como direito de reunião, pois reunião, no sentido amplo que o texto constitucional emprega, não havia, senão uma falsa idéia, determinada pela existência de um mero aglomerado de pessoas.

E, escondidos pelo falso escudo que acreditavam oferecer o *pseudo* exercício do direito de reunião que invocavam, muitas pessoas praticaram - e praticam até hoje - abusos, vandalismos, crimes diversos, sem que, no mais das vezes, as autoridades, bem como a

³⁵ Cf. Canotilho, José Joaquim Gomes. Op. cit., p. 604.

³⁶ Cf. Canotilho, José Joaquim Gomes. Op. cit., p. 609-610.

sociedade como um todo, se dêem conta de que os limites legais, constitucionais, foram ultrapassados.

Assim é que - e agora direciono este trabalho para os limites do tema escolhido - sem qualquer aviso prévio, sem qualquer intenção democrática, muitas vezes embuídos só do propósito de provocar confusões, grupos de pessoas vários vêm tomando as ruas de São Paulo, assim como as de todas as grandes cidades do país, paralisando o trânsito e, via de consequência, a vida da urbe, escudando-se no pretense exercício do direito de reunião. Milhares de pessoas se vêem reféns desses grupos que prejudicam o direito de ir e vir dos demais cidadãos, os serviços sociais de emergência, como ambulâncias, bombeiros e polícia, os serviços de transportes, enfim, como enfatizado, a vida de uma cidade.

Parece lógico que assim seja? Parece legítimo, parece legal? Não, não e não. O exercício do direito de reunião não dá, em absoluto, aos cidadãos que dele se arvoram, *superdireitos* que se sobrepõe aos dos demais cidadãos; não permite que dele se faça uso como uma arma apontada para a cabeça de um governo, num autêntico assalto em que são reféns a população de uma cidade. Os que assim agem estão, na verdade, ferindo de morte o espírito do direito de reunião, que é, antes de mais nada, uma ferramenta a serviço da democracia, e não um instrumento de pressão ilegítima, que se faz atuar pela força, pelo terror.

Aqueles que entendem que não há nada de ilegal nisso afirmam que a Constituição não estabeleceu limites ao exercício do direito de reunião. Ledo engano, no qual só incorrem aqueles que fazem uma leitura incompleta do texto constitucional ou, ainda, tendenciosa.

O só fato de não haver, no dispositivo consagrador do direito de reunião, nenhuma outra limitação explícita que não a de ser a reunião pacífica e sem armas, bem como precedida de prévio aviso à autoridade e realizada em local que não fruste outra marcada com antecedência, não significa, como já afirmei alhures, que não haja outros limites. Admitir o contrário é admitir que não possuímos um *sistema* constitucional, mas sim um amontoado de normas estanques, porém em constante choque; é admitir que a constituição não deva ser interpretada de forma a conciliar todos os direitos e garantias que consagrou, não sobrepondo um aos demais senão quando assim restar claro que deva ser.

Assim, o exercício do direito de reunião não poderá significar impedimento absoluto ao exercício do direito de ir e vir dos demais cidadãos, inclusive os que se utilizam das vias públicas para tanto; não poderá significar obstáculo ao exercício do direito ao trabalho, à liberdade de expressão de pensamento (desde que não signifique a existência de outra reunião que venha a frustrar a que fora anteriormente marcada e comunicada à autoridade), enfim, não poderá importar restrição grave, vale dizer, inviabilização, de qualquer outro direito, liberdade ou garantia constitucional.

Quando, porém, verifica-se - para citar um exemplo recente - grupos de condutores de *lotações* clandestinas, os chamados *perueiros*, interrompem o trânsito de uma via importante como é a Marginal do Tietê durante várias horas, não é ao exercício do direito de reunião que se assiste, não é a democracia que impera; o que se vê é a *antidemocracia*, a ditadura das minorias que, valendo-se de força e terror pretendem extrair à *forceps* as

medidas que entendem adequadas unicamente aos seus interesses, sem perquerir se são convenientes à sociedade.

Quando afirmo que o exercício do direito de reunião não poderá importar restrição grave a qualquer outro direito, é por entender que, indubitavelmente, no convívio social, o exercício simultâneo de vários direitos pelos cidadãos implica a existência de inúmeras zonas de conflito; se pretendêssemos eliminar todas, por certo estaríamos também a abolir o modelo social tal como conhecemos. Isso porque o âmbito de proteção de um direito - para usar o termo consagrado por Canotilho - contém elementos essenciais e elementos acidentais, dos quais apenas os primeiros são fundamentais. Daí porque mostra-se capaz de se retrair e se amoldar a determinadas restrições ao seu gozo, sem que perca a sua essência, ou seja, sem que isso esteja a significar obstáculo ao seu exercício, sem que isso esteja a impedir que o seu titular dele extraia a utilidade que nele se contém.

Exemplificando, quanto ao direito de reunião, pode-se impedir que seja exercido num ou noutro lugar, como, v.g., templos religiosos, sem que isso, de *per si*, implique torná-lo inviável, pois, indubitavelmente, poderá ser exercido em outros tantos locais sem que haja prejuízo significativo ao seu objeto. Noutras palavras, pode-se dizer que o prejuízo, quando há, é infinitamente inferior ao que resultaria da sua realização no local proibido, uma vez que estaria a obstar o gozo de vários outros bens jurídicos, muitas vezes mais relevantes do que a própria liberdade de expressão.

Oportuno citar aqui as palavras de Abe Fortas que, em 1968, então Ministro da Suprema Corte dos Estados Unidos, um dos baluartes da liberdade, sobretudo a liberdade de opinião, publicou o livro *Do Direito de Discordar e da Desobediência Civil - 'Temos uma alternativa para a violência'*, o qual, sobre ser sucinto, lança importantes luzes sobre a questão dos limites ao exercício das liberdades, que procurou destacar já no capítulo I., ao reproduzir um provérbio popular, "*A obediência à lei é o único caminho para chegar à Liberdade.*"

Pois bem, dizia na ocasião Abe Fortas- "*Digo, com convicção, que em nenhum outro lugar deste mundo - e em nenhum momento da história - as liberdades de discordar e de se opor à ação governamental foram mais protegidas do que são hoje nos Estados Unidos da América. E o digo embora reconhecendo que ocasionalmente nossos funcionários se afastam do caminho da liberdade (...) Existem, contudo, limitações até mesmo à liberdade de palavra (...) O homem angustiado pela inadequacidade das regulamentações (...) pode discursar em praça pública; pode imprimir e distribuir folhetos; pode organizar grandes concentrações populares e pickets (...) E, finalmente, êle e outros podem, pelo voto, trocar de governo.*

Mas - e aqui se coloca a questão - não pode empregar meios para levar avante suas opiniões que, nas devidas circunstâncias, venham a causar a outros danos físicos ou venham a interferir irracionalmente (ou injustamente) com êsses outros. (...)

Assim, por exemplo, se os participantes ilegalmente impedem o movimento do tráfego, o fato de seus discursos serem constitucionalmente protegidos não servirá necessariamente de escudo para protegê-los contra a punição pela violação ou transgressão dos regula-

mentos de tráfego" (sic) (grifo do autor)³⁷.

Diante disso tudo, posso dizer, sem medo de ser taxado de reacionário, que o exercício do direito de reunião não envolve a possibilidade de ocupar vias públicas de molde a impedir nelas o tráfego normal. Trata-se de anomalia que caiu em uso e tem afastado a razão da mente de nossos doutrinadores, talvez receosos de serem confundidos com membros de facções políticas direitistas. Mas não há razão para preocupação: não se trata de posicionamento fascista; trata-se apenas de interpretar a Constituição de forma a impedir que o exercício de uma liberdade além de seus limites implique negação de tantas outras ou - permitindo-me dizer coloquialmente como, com a devida *venia*, expressa-se o ex-ministro da Justiça Saulo Ramos - sem desvestir um Santo para vestir outro.

³⁷ Fortas, Abe. [Concerning Dissent and Civil Disobedience] Do Direito de Discordar e da Desobediência Civil - 'Temos uma alternativa para a violência'. Trad. Norah Levy, O Cruzeiro, Rio de Janeiro, 1968, p. 11-14.

